XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Controle social e meio ambiente. A construção de políticas ambientais a partir de critérios democráticos.

Maristela Rempel Ebert.

Cita:

Maristela Rempel Ebert (2009). *Controle social e meio ambiente. A construção de políticas ambientais a partir de critérios democráticos. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/1081

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Controle social e meio ambiente

A construção de políticas ambientais a partir de critérios democráticos[1]

Maristela Rempel Ebert
Graduação e mestrado em filosofia, concluindo o curso de ciências sociais, UFSM
maristelaebert@yahoo.com.br

Giddens afirma que, apesar dos ideais da revolução francesa, somente neste século houve ampliação da democracia, dos direitos sociais e das garantias políticas, tais como o direito de voto consolidado na maioria das economias capitalistas ocidentais. No decorrer do século XX surgem inúmeras discussões e críticas quanto ao espaço limitado de participação da sociedade nas decisões políticas e econômicas dos Estados Nacionais, em especial à democracia representativa que ao garantir o sufrágio universal não conseguiu avançar no processo de democratização da sociedade. Boaventura Santos[2] afirma que no final do século XX, em especial nos países do Sul (periféricos),

[1]Este trabalho é parte da monografia de conclusão do curso sob orientação do Prof. Doutor João Vicente Costa Lima.

[2] SANTOS, Boaventura de Souza. Pelas mãos de alice: o social e a política na pós-modernidade. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: civilização brasileira: 2003. p.39-82.

têm surgido formas alternativas de participação que ampliam os espaços tradicionais de fazer política, dentre os quais cita o orçamento participativo no Brasil. Mas em nosso país, além deste espaço legítimo de participação citado, com toda sua história de retrocessos e avanços, têm aflorado vários outros instrumentos democratizantes ainda que incipientes numa longa história de autoritarismo político e econômico. Entre estes novos espaços estão os Conselhos Municipais das mais diversas áreas, como saúde, educação e meio ambiente, este último objeto de nosso estudo.

A presente pesquisa busca entender a dinâmica da esfera pública ambiental do município de Santa Maria-RS a partir do estudo da atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente - Condema. Esse conselho foi criado em 1998 de forma paritária entre sociedade civil e Estado, com poder deliberativo, consultivo e propositivo, conforme prevê a legislação federal (e municipal) de meio ambiente. Destaca-se entre suas atribuições consultoria, fiscalizar, aprovar (e propor) as políticas e investimentos ambientais, sendo um espaço de "relativa" autonomia da sociedade civil frente ao poder de intervenção do Estado que deve executar as definições do conselho.

A primeira parte do trabalho buscou retomar algumas discussões clássicas de política e democracia bem como as discussões socioambientais contemporâneas a fim de compreender qual a importância que tem os conselhos municipais, no caso o conselho municipal de meio ambiente de Santa Maria, para a ampliação da democracia a partir da construção das políticas ambientais. Entre os teóricos retomados está a filósofa alemã Hannah Arendt[3] com seu conceito de democracia direta. Para ela, é preciso resgatar a democracia da polis grega, aquela em que os cidadãos se reuniam publicamente nas praças como iguais para discutir os rumos da sociedade e onde o governo (Estado) apenas executava o que era determinado por essa assembléia pública. Sua crítica à modernidade é o esvaziamento deste espaço político de liberdade em favor da produção privada que é trazido ao mundo público, transformando a participação direta e ativa dos cidadãos em democracia representativa reduzida ao exercício do voto. A partir da perspectiva política de Arendt, pretende-se ver em que medida o Conselho municipal de meio ambiente de Santa Maria pode ser uma alternativa à sociedade complexa atual de participação ativa de cidadãos por meio do controle social, discutindo e apontando as diretrizes para o Estado (prefeitura) executá-las. Robert Dahl[4] (2001), por outro lado, afirma que o século XX apesar de muitos limites e retrocessos (retorno de regimes autoritários em países que recentemente haviam sido democratizados) é onde mais se teve experiências democráticas (afinal mesmo a democracia grega excluía grande parte dos adultos como mulheres, pobres,

[3] ARENDT, Hannah. A condição Humana. (5ºEdição revista). Rio de Janeiro: Forense Universitário.
[4] DAHL,Robert. Sobre a Democracia. Brasília: UnB, 2001

estrangeiros). Ele propõe pensar a democracia como poliarquia (diferentes centros de poder) como a forma de democracia representativa moderna. Para este pensador, uns dos critérios para se medir um país democrático (além do voto universal, igualdade política e liberdade) é a forma como suas instituições estão democratizadas. Assim, sua análise tem a contribuir no estudo do Conselho Municipal de meio Ambiente, uma vez que a forma como se operacionaliza esta instituição dará um indicativo de quanto está democratizada a esfera pública ambiental local. Norbert Bobbio[5], apesar de reconhecer os limites da democracia representativa, afirma que de fato no contexto das sociedades complexas e pluralistas atuais é impossível retomar a democracia direta ao estilo da polis grega, embora reconheça a importância de processos participativos como o caso dos conselhos de gestão como uma forma complementar à democracia representativa e ampliação da democratização do Estado e da sociedade. Marco Aurélio Nogueira (2005) ao analisar a relação entre sociedade civil e Estado, a partir do processo de descentralização que se intensifica em especial a partir da década de 90 no Brasil, fala dos riscos de transformar este processo numa participação do tipo burocrática e 'participação gerencial', onde os conselhos limitam-se a legitimar o governo executivo abandonando um projeto mais radical de democratização, além de outros riscos como virar refém de determinados segmentos da sociedade civil.

Além disso, pretende-se analisar a visão de meio ambiente em jogo na esfera publica ambiental (convergências e conflitos entre os diferentes segmentos da sociedade civil e governo) a partir da leitura de John Hannigan[6]. O pensador mostra como se dá a construção de um problema ambiental, apontando a rede complexa que envolve os diferentes atores sociais (cientistas, ambientalistas, Estado, empresas, diferentes segmentos da sociedade e meios de comunicação). O reconhecimento do problema ambiental é uma construção social, onde a ciência é apenas uma das partes. Pretende-se analisar como se dá este processo dentro do conselho municipal, qual a percepção de risco ambiental e como se comportam os diferentes integrantes a partir de sua posição, ou seja, de governo e sociedade civil (comunidade acadêmica, ONGs, sindicatos, associações comunitárias, etc). E mais, como são articulados nas políticas ambientais os problemas ambientais e sociais da sociedade local, ou seja, qual a visão da relação homem-natureza, se são vistos como articulados ou então separados.

[5]BOBBIO, Norbert. O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo. Rio de janeiro: paz e terra, 1989 . 171p.
[6] HANNIGAN, John H. Sociologia ambiental. A formação de uma perspectiva social. Lisboa: instituto piaget, 1995

A segunda parte, à luz dos pressupostos teóricos acima citados, trata-se da pesquisa empírica junto ao Conselho, por meio da análise dos documentos das conferências municipais, leis ambientais, observações das plenárias e entrevistas, buscando identificar o papel desta instituição na configuração ambiental do município. O período de abrangência da pesquisa será entre 1998 e 2008. O trabalho está em andamento, mas algumas constatações foram possíveis neste quase um ano de estudo:

- percebem-se limites administrativos de funcionamento da instituição: há períodos sem registro de reuniões e extravio de documentos como duas conferências municipais (que são desconhecidos por muitos conselheiros). De fato, considera-se que isto não se limita apenas a um lapso administrativo, mas pode ser um indicativo de um possível descomprometimento da administração municipal em viabilizar o funcionamento do conselho (já que este é responsável pela parte estrutural do evento: computadores, locais..), e também indica a fragilidade do controle social de Santa Maria em se articular na esfera pública ambiental, demonstrando que a descentralização não é garantia por si só de ampliação da democracia se comparada aos moldes tradicionais de democracia.

- também se constata que várias deliberações do Condema não são efetivadas pelo executivo municipal como o caso dos resíduos sólidos, instalação de antenas e, mais recentemente, o conflito gerado com o executivo municipal (nova gestão) que pretende excluir a secretaria de proteção ambiental em favor de uma fundação. Em certas situações, o Condema entrou junto ao ministério público a fim de garantir suas decisões. E mesmo nestes casos é visível que se estabelece uma arena de negociações envolvendo os diferentes atores (executivo, ministério público e conselho municipal).

- também se percebe que o Conselho apresenta oscilação no engajamento de seus membros: o quorum mínimo exigido para as plenárias são 11 membros (do total de 21) e no ano de 2008, a média nas reuniões ficou em torno do mínimo, e há constante ausência e exclusão de entidades por falta, como foi o caso do IBAMA. Importantes instituições perderam acento ao longo da história da entidade, onde algumas o recuperam, outras não. Entre as que não retornaram encontram-se a Fepam e 4ªCRS, dois órgãos da esfera estadual de governo com importante impacto ambiental em termos regionais. Aliás, é observada a constante ausência das três esferas do poder público ou então saídas precoces das plenárias. O executivo municipal (uma das três esferas do executivo) que mais diretamente está implicado no processo e que possui cadeira permanente no conselho (não pode ser excluído) já foi afastado do núcleo de coordenação devido a freqüentes faltas.

Com relação às conferências municipais, seu papel é discutir as diretrizes gerais de meio ambiente que nortearão as ações de políticas ambientais do executivo municipal, sendo que conforme a legislação municipal, após cada conferência o executivo deve reestruturar o Plano Municipal Ambiental baseado nas demandas da sociedade. As políticas ambientais apontadas nas duas

conferências (1999 e 2001) tiveram várias temáticas repetidas e outras novas. A primeira envolveu um público maior uma vez que foi articulada junto ao Conselho Municipal de Saúde contando com a participação de vários conselhos locais, comunidades do interior e movimentos sociais em geral. A outra, em de 2001, teve uma considerável participação, embora em número menor por ter sido realizada separada da saúde[7]. Percebe-se que vários pontos foram repetidos e novos problemas acrescentados, separando alguns pontos como a gestão de resíduos sólidos (como destino do lixo e coleta seletiva), a gestão de resíduos hídricos, inclusive a indicação de criação de um código ambiental municipal, este último de fato não saiu do papel (após algumas tentativas de inserção na pauta do conselho no ano de 2002). Após a 2ª conferência o executivo municipal elaborou o Plano Municipal de Meio Ambiente incluindo as diretrizes gerais das conferências mais ou menos na integra e ainda, datas para resoluções dos problemas ambientais mais crônicos da cidade como os resíduos sólidos, organização do lixão da Caturrita dentro das normas ambientais federais, implantação de uma coleta de lixo estendida gradualmente ao conjunto da população com períodos regulares de recolhimento e implantação gradual de coleta seletiva (separação de resíduos orgânicos e não-orgânicos, organizações e locais para o trabalho dos catadores). Bem, neste último exemplo de tratamento de resíduos sólidos de fato não houve muitos avanços, segundo os relatos nas discussões de plenária do Conselho, que recentemente apresentou um relatório da comissão técnica de resíduos sólidos com fotografias e filmagens dos problemas do aterro municipal (apesar de várias reformas e terceirização), sem falar das constantes notícias na mídia das irregularidades na coleta pública do lixo. Ocorreram mais duas conferências municipais, uma em 2005 (segundo relato de conselheiros abarcou em torno de 200 pessoas participantes) e a outra em 2007. Com relação à primeira, foram perdidas a lista de presença e as próprias diretrizes, impossibilitando que sejam analisadas; na última, há um registro das diretrizes aprovadas, mas a maioria dos conselheiros ignora sua existência. Suas propostas são centradas na educação ambiental envolvendo escolas e outros espaços da sociedade entre vários outros pontos comuns com as conferências anteriores, chamando a atenção num dos itens que destaca que a prefeitura deve respeitar mais as deliberações do Condema.

Ainda com relação à conferência é relevante mencionar que este ano está sendo organizada uma conferência municipal. Na reunião ordinária de março, onde estava em pauta a realização desta conferência, alguns manifestaram seus protestos com relação ao pouco envolvimento dos conselheiros na preparação e no próprio evento em questão. O que mais uma vez retoma a questão do comprometimento dos conselheiros e suas entidades com a construção pública de políticas ambientais. Ainda não se tem uma interpretação sociológica definitiva para esta situação, uma vez que

[7] Segundo informação de conselheiros em reunião de Comissão que está organizando uma nova conferência.

ainda está em andamento a pesquisa com as entidades que compõem o conselho, mas podem-se indicar algumas hipóteses: de que a falta de poder político efetivo dos conselhos tende a desestimular a participação do controle social reduzindo estes espaços a mera formalidade burocrática e ainda, que a participação exige sacrifícios dos cidadãos que se vêem obrigados a abrir mão de outras atividades, como indica Nogueira; mas também pode ser a falta de institucionalização por ser uma experiência recente e diminuindo assim possibilidade de maior êxito democrático ao estilo de Robert Dahl; ou ainda, a concepção de participação e democracia das diferentes entidades e conselheiros que os faz agirem de diferentes maneiras conforme seus interesses, proposto por Elster[8]; e mesmo, uma certa apatia, resultado de excesso de participação conjugado com pouca efetividade de participação ao estilo de Norbert Bobbio, uma vez que várias destas entidades e conselheiros participam de vários conselhos que se proliferam na última década no país[9]. Acredita-se que estas várias causas se misturam e estruturam esta esfera pública e a fragilidade do controle social em vários momentos.

Por outro lado, ainda que a pesquisa esteja em andamento, pode-se perceber que em vários momentos houve confronto direto entre executivo e conselho, conforme aparece frequentemente nos discursos dos conselheiros na plenária, indicando a dificuldade do governo para por em prática as definições do Condema, seja por falta de tradição de se sujeitar ao controle social, seja por limites administrativos ou de prioridade política, razão pela qual só tenha elaborado um plano ambiental municipal e nunca ter elaborado o código ambiental. Ou seja, este espaço não se dá no estilo da busca de consenso proposto por Habermas (o que não significa que não haja certos momentos de consenso), mas é marcado por conflitos[10] numa configuração mais aos moldes do capital político de Bourdieu. Boaventura Santos também menciona a dificuldade dos Estados (e aqui prefeitura), que possuem uma perspectiva eleitoral a curto prazo, para lidarem com a problemática ambiental em que as soluções necessárias são a longo prazo, custos altos e envolve direitos difusos de terceira geração em termos de acesso ao meio ambiente de qualidade e recursos.

Com relação à concepção de meio ambiente presente nos documentos nas duas conferências que se teve acesso e ao plano ambiental municipal, percebe-se uma certa harmonia em termos de concepção de meio ambiente, onde em ambos, o meio ambiente não é descolado da vida humana. Mesmo com o incentivo a criação de áreas de proteção ambiental (morros, sítios paleontológicos, parques etc), preservação e recuperação de áreas degradadas, busca de soluções para ocupações irregulares (muito freqüentes no município), ao mesmo tempo se mantém a preocupação com

[8] ELSTER, John. Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: relume e rumana, 1984

[9] Segundo informação obtida em conversas com alguns conselheiros.

[10] Gilmar Bolzan, em sua tese de dissertação de mestrado (Florianópolis: UFSC, 2008), analisando três grandes conflitos entre o Condema e executivo, Também define como uma relação de conflito. Este trabalho trouxe várias contribuições para a presente leitura.

habitação de qualidade, vida saudável, etc. Um exemplo desta articulação entre problemas ambientais e sociais, independente do seu teor, é uma das moções da conferência de 2001 que repudia a proposição de reformas trabalhistas do governo federal que ameaça agravar as condições sociais da população e que se refletem diretamente no meio ambiente. Na conferência de 1999, uma das diretrizes é a busca de recursos para financiamentos habitacionais a fim de evitar a ocupação de áreas ambientais de preservação. Além disso, está enfatizada nas duas conferências a necessidade de políticas de desenvolvimento sustentável para a produção agrícola, tecnologias viáveis em termos ambientais, destino adequado das embalagens de agrotóxicos, etc. Dessa forma, percebe-se que o controle social do município se afasta daquelas concepções sócio ambientais que dominou a primeira fase da ecologia natural conhecida por criacionismo e que Domingues[11] denominou de "natureza selvagem", que defende a exclusão do ser humano do meio ambiente (a criação de parques nacionais visando a preservação) e que também Hannigan, ironiza dizendo que trata-se da visão de alguns indivíduos (intelectuais) que descobrem a natureza e desconsideram os povos tradicionais e seu conhecimento de agir no meio. Contudo, certamente que os diferentes segmentos se aproximam mais ou menos desta visão da natureza pura que exerceu forte influência na sociedade e mesmo em certos órgãos fiscalizadores do Estado. Será um dos aspectos abordados na continuação da pesquisa com a visão de meio ambiente das entidades e seu representante no Condema.

Portanto, estas interpretações sobre o papel do conselho na esfera pública ambiental do município ainda são provisórias; trata-se apenas de indicativos. Uma vez que o trabalho de campo está em andamento e pretende-se realizar as entrevistas com conselheiros e suas entidades, buscando reconstruir uma realidade mais ampla e sistemática a fim de identificar as causas de esvaziamento das plenárias, falta de envolvimento dos conselheiros nas conferências, identificar as relações de poder entre conselho e executivo, bem como no interior do próprio conselho a partir da leitura do capital social acumulado de Bourdieu.

Por último, é inegável que a atuação do controle social por meio dos conselhos municipais propiciam uma maior distribuição de poder e uma maior participação da sociedade na construção das políticas ambientais. Por outro lado, pode-se concluir que a garantia legal como outros direitos formais conquistados pela sociedade até hoje não são suficiente para sua efetivação. Neste sentido que consideramos a contribuição do construcionismo de Hannigan relevante para pensarmos os problemas ambientais e a atuação do controle social. Ele não nega que exista uma certa objetividade de riscos ambientais, como acidentes nucleares independente de serem reconhecidos, mas as questões ambientais e suas soluções são essencialmente uma construção coletiva que envolvem diferentes

[11] DIEGUES, Antonio Carlos Santana. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: ed Hucitec, 1996

segmentos da sociedade civil, Estado e interesses de mercados (empresas), bem como os cientistas e a mídia, e o êxito de uma ou outra posição depende em grande medida da capacidade de articulação política. Dessa forma, no contexto do conselho municipal de meio ambiente, as alternativas e deliberações para além da legalidade são estruturadas por relações de poder entre os diferentes segmentos da sociedade civil (e no seu interior) e dos representantes das três esferas de governo, o que significa que o êxito do Condema em grande medida depende de sua capacidade de articulação na sociedade, envolvendo inclusive a mídia, de modo a acumular força política nas negociações com o poder do Estado. E como lembra Bobbio, ao se criticar a democracia representativa, mais do que propor uma democracia direta o desafio é democratizar as outras esferas da sociedade, entre as quais a gestão pública, sendo que o exercício do controle social por meio dos conselhos municipais é um dos caminhos. Mas, como menciona Nogueira, os conselhos precisam buscar a radicalização da democracia para não cair na armadilha de reduzir o espaço a uma mera instância burocrática do governo municipal.